

フランスの統治機構改革
—2008年7月23日の共和国憲法改正—

三 輪 和 宏

- ① 2007年4、5月のフランス大統領選挙で当選したニコラ・サルコジ候補は、選挙公約の1つに、第5共和制(1958年～)の統治機構改革を掲げた。就任後の2007年7月に、サルコジ大統領は、「第5共和制の諸制度の近代化と均衡回復に関する検討及び提案委員会」を設置し、憲法改正を中心とする統治機構改革の検討を進めた。同委員会は、10月29日に大統領に対して、詳細な報告書を提出した。
- ② 報告書に対して、サルコジ大統領は、自らの見解をフィヨン首相宛ての2007年11月12日付け書簡で明らかにし、首相に政府提出憲法改正法律案の策定を早急に行うように求めた。2008年4月23日には、同法律案が閣議決定され、国民議会に提出された。
- ③ 政府提出憲法改正法律案は、若干の修正の後、両院合同会議に提出され、7月21日に採択された。採決結果は、有効投票数896、賛成票539、反対票357で、賛成率60.2%。可決となる最少賛成票数538を1票上回るという僅差の可決であった。改正条項は、おおむね上記の報告書及び大統領の書簡に一致するものであった。この憲法改正案は、第5共和制の諸制度の近代化に関する2008年7月23日憲法的法律第2008-724号となり、翌日に公布された。
- ④ 今回の憲法改正は、第5共和制下で最大の改正と言われ、(1)男女の平等参画、(2)多元主義的な意見表明の保障・政党の公平な参加の保障、(3)大統領の多選制限、(4)大統領の国会における声明(発言)の創設、(5)国民投票制度の拡大、(6)国会の機能強化、(7)会計検査院の改革、(8)具体的案件に係る違憲審査制の導入、(9)経済・社会評議会から経済・社会・環境評議会への改組、(10)権利擁護官の創設、(11)EUへの他国の加盟条約の批准手続きに関する選択肢拡大、(12)地域語への配慮規定の創設等を内容とするものであった。
- ⑤ 今回の統治機構改革への評価としては、サルコジ大統領の進める「過去との断絶」プログラムの一環と捉えることができるという総括的な論調が見られた。また、国会権限の強化、国会自身による議事日程の決定権の強化、市民の権利保護の充実、具体的案件に係る違憲審査制の導入については、評価できるとする論調が見られた。一方で、今回見送られたが、国会議員の地方選挙職に関する兼職禁止、元老院の選挙制度改革という論点についても、改革すべき合理的理由があるという指摘もあった。

フランスの統治機構改革 —2008 年 7 月 23 日の共和国憲法改正—

政治議会課憲法室 三輪 和宏

目 次

はじめに

I 統治機構改革の検討過程

- 1 2007 年大統領選挙
- 2 バラデュール委員会報告書
- 3 サルコジ大統領の首相宛て書簡

II 政府提出憲法改正法律案の策定と採択

- 1 改正法律案の策定
- 2 改正法律案の審議・採択
- 3 改正法律案の採決の結果

III 成立した憲法改正の概要

- 1 特徴
- 2 改正憲法の諸条項の概要

IV 統治機構改革の評価

おわりに

I 統治機構改革の検討過程

はじめに

2008年7月、フランス共和国憲法の改正が行われた⁽¹⁾。フランス共和国憲法の改正は、第5共和制（1958年～）になってから、今改正が24回目になる。今改正は、これまでで最も大きい改正であり、改正のための憲法的法律も全47か条に上っており、大きな注目を集めている。

フランスでは、サルコジ大統領が就任以降、統治機構改革が大きな課題になっており、今回の憲法改正は、その一環で行われたものである。統治機構改革の対象は、憲法にとどまらず選挙法典なども対象となっているが、憲法改正が先立って行われたので、本稿では、主として憲法改正を紹介する。今回の統治機構改革は、ドゴール元大統領が形作った第5共和制の体制に、大きな変更を加えるものであり、第5共和制に新しい段階を与えたものと言うことができる。内容も、国家レベルの国民発案制（イニシアティブ）の導入など、かなり先進的と言えるものまで含まれており、興味深い。本稿では、サルコジ大統領の選挙公約から始まり、憲法改正の成立に至るまでを整理しつつ、同時に改正憲法の主要条項の内容を紹介したい⁽²⁾。

1 2007年大統領選挙

(1) サルコジ大統領の公約

フランスでは、2007年4月22日（第1回投票）、5月6日（第2回投票）に大統領選挙が行われた。第2回投票で保守与党・国民運動連合（UMP）総裁のニコラ・サルコジ候補が最大野党・社会党のセゴレーヌ・ロワイヤル候補を破り、第5共和制下で6人目の大統領になった。この大統領選挙では、経済・社会政策、雇用問題、移民政策、欧州統合政策などとともに、政治・行政・司法制度という国の統治機構の改革も争点の一つとなっていた。この背景としては、政財官界を一部のエリートが支配するという社会構造が、様々な病根を生み、フランス社会の後退をもたらしたとの認識が、フランス国内に広く存在していたことが挙げられる⁽³⁾。

当選したサルコジ候補は、その公約の中で、少数のエリートに権力が集中しているフランス社会の現状に対する国民の批判を真摯に受け止め、第5共和制の統治機構の革新を掲げた。サルコジ候補の公約集である『私の計画—すべて可能になる』⁽⁴⁾を見ると、具体的な施策として、次のようなものが挙げられている。これらのうちの多くは、今回の憲法改正で実現しており、統治機構改革は、大統領選挙の公約が基になっ

(1) フランスの憲法改正手続きは、次の通りである。

(1) 憲法第89条による改正と(2) 憲法第11条による改正の2種類の手続きが存在する。(1)の場合、国会に対する憲法改正法律案の発議権が、①首相の提案に基づき大統領に、及び②国会議員に、と2通り存在している。国会では、両議院による同一内容の可決が求められ、更に、最終的に国民投票により承認され採択される。国民投票の手続きは、その都度デクレ（政令）で規定される。2000年10月2日の改正時には、有効投票の過半数で承認されると規定された。ただし、①のケースでは、大統領が（国会の）両院合同会議での最終的承認を求める場合は、国民投票には付託されず、両院合同会議で有効投票の5分の3以上の賛成があれば、採択される。(2)は、大統領が、政府提案又は（国会の）両議院共同提案に基づき、一定の政府提出法律案を国民投票に付託することができるという制度を、政府提出憲法改正法律案にも適用するものである。(2)の改正事例は、1回だけ存在する（1962年11月6日の憲法改正）。

(2) 『外国の立法』240号（2009.6刊行予定）において、「2008年7月23日のフランス共和国憲法改正」という記事を掲載し、改正条項の邦訳を紹介する予定である。

(3) 「仏大統領選『決選』進出は4氏に可能性」『読売新聞』2007.4.17, p.3.

(4) “Mon projet: ensemble tout devient possible.” サルコジ大統領ホームページ〈<http://www.sarkozy.fr/lafrance/>〉なお、本稿のインターネット情報は、すべて2009年3月末に確認したものである。

て推進されたという経緯を持っている⁽⁵⁾。

- ① 大臣 (ministre) の人数の上限を 15 人とすること
- ② 有権者の 10 パーセントの要求があれば国会は法律案の発議を行うべきこと
- ③ 大統領の多選制限の導入 (2 期まで)
- ④ 大統領は、その行為に関する説明を国民と国会に対して正式に行うこと
- ⑤ 国会の権限強化
- ⑥ 国会における野党の権限強化
- ⑦ 国家の重要な役職への任命につき、国会が正式な聴取をできることとし、国会の拒否権も認めること
- ⑧ 司法官職高等評議会の構成を、司法官以外の者を中心としたものへ変更すること

(2) 他の候補者の公約

サルコジ候補以外の公約を概観してみたい。サルコジ候補の公約と違った側面の統治機構改革が示されており、サルコジ候補の改革案の特徴を浮き上がらせてくれる。社会党のロワイヤ

ル候補は、進歩的・革新的と評することのできる次のような統治機構改革を公約に掲げた⁽⁶⁾。これらの公約は、検討の俎上に上ったものもあれば、まったく実現しなかったものもあるが、統治機構改革に一定の影響を与えた⁽⁷⁾。

- ① 国会議員の (地方選挙職の) 兼職禁止⁽⁸⁾
- ② 国民議会選挙への比例代表制の要素の導入と元老院選挙の改革
- ③ 憲法第 49 条第 3 項 (いわゆる「49-3」の議事手続き)⁽⁹⁾の廃止
- ④ 財政委員会の委員長を、野党議員の 1 人に与えること
- ⑤ 憲法所管事項に関する元老院の拒否権の廃止
- ⑥ 政教分離憲章⁽¹⁰⁾の憲法への統合
- ⑦ 5 年以上居住する外国人への地方選挙権の付与
- ⑧ 司法官職高等評議会の構成における司法官と司法官以外の者の均衡の実現

サルコジ、ロワイヤルの二大候補者以外の候補者の公約で注目されるものとしては、例えば国民投票の活用を求める提案が挙げられよ

(5) 後述するように、2008 年 7 月の憲法改正では、このうち③、④、⑤、⑥、⑦、⑧が取り入れられた。②については、法律案の国民投票に関する条項の改正 (新第 11 条第 3 項) という形により部分的に取り入れられた。①については、大臣の数の制限は、法令では定められていないが、現在のフィヨン内閣は、首相を含めて 15 人の大臣から内閣が構成されており、実態面で公約が達成されている。なお、フランスの内閣構成員には、大臣 (ministre) 以外に、國務長官 (secrétaire d'Etat) と呼ばれる役職も存在している。國務長官も、大臣と邦訳されることがある。

(6) "Les principales propositions de Ségolène Royal," Le Monde. fr ホームページ <http://www.lemonde.fr/societe/article_interactif/2006/10/16/tous-les-programmes_822922_3224_7.html>

(7) ①、②は、検討の対象となったが、実現は見なかった。③は、「49-3」の議事手続きの制限という憲法改正により、部分的に実現した。④は、野党党派・少数会派の特別な権利の明示という形で、関連する憲法改正が行われた。⑤、⑥、⑦は、検討の対象に挙がらなかった。⑧は、サルコジ候補の公約⑧と同じ内容であり、憲法改正で実現した。

(8) 前掲注(6)の原文では、単に「兼職禁止」となっているが、文脈から判断し、筆者が「(地方選挙職の)」と補った。

(9) 首相が、法律案について政府の信任をかけるという手続きを取る場合、不信任動議が 24 時間以内に可決されない限り、国民議会でその法律案を採択させることができるという手続き。政府側に有利で、「49-3」と呼びならわされるほど著名な議事手続きである。

(10) 2007 年 4 月 13 日にフランス政府は、統合高等評議会 (Haut Conseil a l'intégration) の策定した「公共サービスにおける政教分離憲章 (Charte de la laïcité dans les services publics)」に基づき公共サービスが提供されることを明確にしている。この憲章の目的は、移民が多いフランスにおいて共和国の共有する価値基準の 1 つである「政教分離 (laïcité)」に基づいて、公共サービスが提供され、社会統合が推進されることにある。公約は、これを更に推し進め、新しい政教分離憲章をフランス憲法に取り込むことを意図している。"Circulaire N° 5209/SG du 13 avril 2007. Objet: Charte de la laïcité dans les services publics," フランス予算・公共会計・公務員省ホームページ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/Circulaire_PM_5209_20070413.pdf>

う。第1回投票で第3位になったフランソワ・バイル候補（中道政党・フランス民主連合 [UDF] 議長）は、国の大規模計画に関する国民投票の活用を提案した⁽¹¹⁾。

2 バラデュール委員会報告書

(1) バラデュール委員会の設置

サルコジ大統領は、就任後、公約に従って統治機構改革を進めるため、「第5共和制の諸制度の近代化と均衡回復に関する検討及び提案委員会 (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République)」を発足させた。同委員会は、2007年7月18日デクレ第2007-1108号により設置された。任務は、憲法改正を含む統治機構改革の検討と提案であり、2007年11月1日までに大統領へ報告書を提出することが求められた。サルコジ大統領は、この検討の背景として、国民の間に統治機構改革に対する待望感があり、国民は、政治行政に対して、特定の利益ではなく全体の利益を追求することを求め、効率性・透明性・単純さ・討論の重視を要望していると説明している⁽¹²⁾。

同委員会の委員長には、エドアール・バラデュール元首相（所属政党：UMP）、副委員長には、ジャック・ラング元教育相（所属政党：社会党）とピエール・マゾー前憲法院院長の2名が就任した。—このため、同委員会は、バラデュール委員会 (le comité Balladur)⁽¹³⁾と呼ばれた。—それ以外に、10名の委員が就任し、

公法学者の他に、欧州議会議員、コンセイユ・デタ（國務院）評定官、経済学者、哲学者も委員となった。この13名の委員は、それぞれ政治的に異なった考え方を持っており、また左右の両陣営の人物が含まれている点から見て、統治機構改革について合意形成を行うことが、同委員会の重要な任務であった。実際にバラデュール委員長は、報告書では「合意に基づく提案を中心に据えること」が求められていると述べている⁽¹⁴⁾。

(2) 報告書

バラデュール委員会は、2007年10月29日に大統領に報告書を提出した。この報告書は、『より民主的な第5共和国』と題された（通称、バラデュール委員会報告書）⁽¹⁵⁾。憲法改正を中心に77項目の具体的な提案を含み、162ページから成る詳細なものであった。提案の多くには、具体的な改正条文が示されており、また内容的にも左右の立場を幅広く包含するものであったため、バラデュール委員会発足時の「合意に基づく提案」をとりまとめるという目的は達成されている。報告書自体は、法的な拘束力を持つものではなく、助言的性格のものであったが、早い段階からサルコジ大統領は、報告書の内容の実現を目指す意向を明らかにしていた。

報告書の内容は、従来の第5共和制の統治機構に大きな変更を要求するものであり、要点は次のようなものであった⁽¹⁶⁾。

(11) 第1回投票で第6位になったフィリップ・ドヴィリエ候補（右翼政党・フランスのための運動 [MPF] 党首）は、国民発案（イニシアティブ）に基づく国民投票の導入を提案した。“Les principales propositions de François Bayrou,” “Les principales propositions de Philippe de Villiers,” *Le Monde*. fr ホームページ 〈http://www.lemonde.fr/societe/article_interactif/2006/10/16/tous-les-programmes_822922_3224.html〉 〈http://www.lemonde.fr/societe/article_interactif/2006/10/16/tous-les-programmes_822922_3224_10.html〉

(12) “Lettre de mission du Président de la République,” バラデュール委員会ホームページ 〈http://www.comite-constitutionnel.fr/decret_et_lettre/index.php?intId=2〉

(13) 注(40)参照

(14) “Institutions: les vingt pistes de Nicolas Sarkozy,” *Le Monde*, 20 juillet 2007, p.10.

(15) “Le rapport,” バラデュール委員会ホームページ 〈http://www.comite-constitutionnel.fr/le_rapport/〉（以下、脚注で「バラデュール委員会報告書」と略する）

(i) 執政府の改革

(a) 半大統領制の改善

第5共和制の行政権の在り方は、大統領と首相が並立して存在し、場合によっては両者の対立も見られるという構造である。そのため「半大統領制」或いは「双頭の執政府」と呼ばれる。改正の提案は、大統領の権限と責任を強化するという趣旨で、大統領と首相の権限関係を整理しようと意図している。例えば、大統領は国の政策を明示する（報告書で提案された憲法第5条第3項）、一方で首相は国の政策を運営する（同第20条第1項）こととしている。大統領が政策・方針を決定し、首相はその実施を行うことを明確化している。特に国防分野では、憲法第15条（大統領が軍隊の長と規定）の要件に基づきなされた決定を首相が実施すると明示している（報告書で提案された憲法第21条第1項）。

(b) 選挙スケジュールの変更

これに合わせて、大統領と国民議会の間、及び大統領と首相の間で、政党色が異なることによって生じる齟齬を防ぐために、国民議会総選挙の第1回投票と、大統領選挙の第2回投票を同時実施することを提案している。実現の手段としては、憲法改正ではなく、選挙法令の改正によることとしている。近年、大統領選挙の後で、国民議会選挙が実施されていることを改めるという提案である⁽¹⁷⁾。

(c) 大統領の国会における声明の創設

大統領が、自らの意向によって、国会に対して直接に（すなわち自ら国会議員を前にして）声明（発言）を発することができるよう改善することも求めている（報告書で提案された憲法第18条第1項）。従来は、首相が行政府を代表して国会との交渉を行い、首相は国会に対して

責任を負っていた。大統領は、次の選挙の時に国民から信を問われるだけであり、国会に対する関係も憲法上、①国民議会の解散権を持つ、②国会で教書（message）の朗読を行わせる、の2点に限られていた。特に、大統領自らが国会に向いて発言を行うことは、第3共和制以降行われて来なかった。提案は、サルコジ大統領の強い意向を汲んで、大統領が国民の代表の前で直接に発言を行う手段を整備することを意図している。

(d) 大統領の多選制限

大統領の多選制限については、国民の選挙権を侵害しないこと等に配慮し、憲法改正を提案しないこととしている。

(ii) 国会の機能・権限の強化

国会の機能と権限を強化することが、統治機構改革の基本的事項であるということは、各委員の一致した考え方であった。報告書は、(a)国会の自律権の強化、(b)立法手続きの改善、(c)行政監視機能の強化、(d)議員の役割・職務の改善の4分野に分けて、数多くの提案を行っている。具体的提案として注目されるものは、以下のとおりである。

(a) 国会の自律権の強化

① 本会議の議事日程決定に関する国会自身の権限の強化

（従前は、憲法第48条により議事日程が政府主導で決定される傾向にあったことを改め、議院自身で決定できる範囲を拡大する〔報告書で提案された憲法第48条〕）

② 政府に有利な「49-3」の議事手続き⁽¹⁸⁾の限定

（対象を政府提出財政法律案⁽¹⁹⁾及び政府提出

(16) 水谷一博「フランス議会改革の論点」『議会政治研究』86号、2008.6、pp.56-63において、報告書中の国会改革の部分について、既に紹介がなされている。

(17) 2007年は、大統領選挙が4月22日及び5月6日、国民議会総選挙が6月10日及び17日。2002年は、大統領選挙が4月21日及び5月5日、国民議会総選挙が6月9日及び16日。

(18) 前掲注(9)参照。

(19) projets de loi de finances. 予算法案とも訳される。

(20) projets de loi de financement de la sécurité sociale. 社会保障財政法案とも訳される。

社会保障資金調達法律案⁽²⁰⁾へ限定 [同第 49 条第 3 項]

(b) 立法手続きの改善

③ 常任委員会の数の増加

(従前の 6 から 10 へ [同第 43 条第 2 項])

④ 審議時間の充実

(委員会審査につき一定時間の確保 [同第 42 条第 3 項] 等)

(c) 行政監視機能の強化

⑤ 国会の行政監視機能・政策評価機能について、憲法に明示 (同第 24 条第 4 項)

(d) 議員の役割・職務の改善

⑥ 国会議員の地方選挙職に関する兼職禁止の強化

(従前は、約 95% の国会議員が地方議会議員又は市町村長を兼職する状態であった。地方公共団体の執行機関の中で選挙職⁽²¹⁾について、国会議員の兼職禁止を提案 [選挙法典の改正提案])

⑦ 審議等における野党の権利の保障

(国民議会に設置される調査特別委員会における野党への一定ポストの確保等 [議院規則の改正提案])

(iii) 市民の新たな権利の拡張

委員会では、主権者たる国民自身の諸権利を広く認め、擁護することが、第 5 共和制の統治機構改革の一環をなすと考えられた。このため、諸権利の内容、保障などにつき検討が行われ、具体的な提案を取りまとめるに至った。提案の内容は、非常に多岐にわたっており、関連諸機関の改革、選挙制度や国民投票制度の改革、司法改革などが含まれることになった。具体的提案として注目されるものは、以下のとおりである。

(a) 国民議会選挙における比例代表制の部分的導入

(総議席中の 20 ~ 30 議席を「補償的」比例代表制 [la représentation proportionnelle « compensatrice »]⁽²²⁾により選挙する。これに伴い、総議席数を増加させないことも付言。[選挙法典の改正提案])

(b) 元老院選挙における人口比例性の重視

(間接選挙における元老院議員選挙人団の構成を改善し、人口分布を重視する [報告書で提案された憲法第 24 条第 3 項])

(c) 経済・社会評議会の機能拡大

(環境保護も諮問の範囲とする [同第 70 条第 2 項])

(d) 法律案に関する国民投票制度の拡大

(一定数の選挙人に支持された国会議員発案制度

(21) 県・州議会議員 (執行機関の長でもある)、市町村長は、各々の地方議会の中から議員の互選により選ばれる。一種の間接選挙によると解される。

既に、地方公共団体の非選挙職については、選挙法典 LO. 第 142 条、同 LO. 第 297 条により、国会議員が兼職することは、原則として禁止されている。

また、従前の制度 (すなわち現行制度) では、国会議員の地方議会議員との兼職制限という規定が置かれている。地方議会議員への就任が制限されれば、自ずと地方公共団体の執行機関の長への就任も制限される、という構造になっている。制限の形態は、兼職数の制限である。すなわち、州・県議員、人口 3,500 人以上の市町村の議員等との兼職について 1 つまでと制限されている (同 LO. 第 141 条、同 LO. 第 297 条)。また、兼職制限は、新たな職への立候補を制限するものではなく、新たな職に当選した後に旧職を辞職する等の手段によることとしている。

(22) 小選挙区 2 回投票制 (現行制度) と比例代表制の単純な並立制を目指しているのか、「補償的」と形容されるため小政党に有利になるように比例代表部分の議席配分計算を行う制度なのかは、不明である。前者の例としては、我が国の衆議院・参議院、韓国国会の選挙制度がある。後者の例としては、ハンガリー国会の選挙制度がある (三輪和宏「諸外国の下院の選挙制度 (資料)」『レファレンス』671 号, 2006.12, pp.91, 93-95 参照)。また、報告書は、比例代表部分の議席配分に与ることができる政党を絞り込むために、第 1 回投票で全国で 5% を超える得票を獲得した政党に限って比例代表部分の議席配分を行うという、阻止条項を挿入すべきことも提案している。

- の創設 [同第 11 条第 3～5 項])
- (e) 憲法改正案に関する国民投票制度の拡大
(一つの議院のみの可決しか得られなかった憲法改正案に関する国民投票制度の創設 [同第 89 条第 4 項])
- (f) 憲法院の構成・役割の改革
(元大統領の自動的就任の廃止 [同第 56 条]、具体的案件に係る違憲審査制の導入 [同第 61 条の 1] 等)
- (g) 人権関係のオンブズマンの設置
(基本的権利擁護官の設置 [同第 78 条])
- (h) 多元主義評議会の設置
(視聴覚高等評議会、世論調査委員会、大統領選挙運動監査全国委員会の権限を承継する多元主義評議会の設置 [同第 79、80 条])

(3) 報告書に対する評価・反応

報告書は、サルコジ大統領が評価したものの、必ずしも賛意を表明する者が多くなかった。第 5 共和制の統治機構に対する様々な考え方を折衷した側面があるため、必ずしも大幅な統治機構の変更にはならないと予想する者がある一方で、提案は広範な内容にわたるものであり、論点ごとの個別的な反発が発生した。このような反発は、与党内にも見られた。国会における野党の権利の保障などの面で野党の要望に譲歩し過ぎたとして不満を表明する与党議員も見られた。また、国会による行政監視機能の強化というテーマについても、国会議員自身がそのことに不慣れであるという現実を指摘する国会議員もいた⁽²³⁾。また、国民議会における比例代表制の要素の導入は、政治的な過激主義者を利する恐れがあるとの批判がある一方で、この程度の比例代表制要素の導入では不十分との正反対の反応も野党側には見られた。更に、国会議

員の兼職禁止の強化は、兼職が発達している現状に対する大幅な変更と認識され、国会議員自身にとって痛みを伴う可能性が高いデリケートな問題であった。とりわけ選挙制度改革、兼職禁止という論点は、国会議員自身の身分・処遇に直接に係わる問題でもあり、反対が根強かった。

3 サルコジ大統領の首相宛て書簡

サルコジ大統領は、バラデュール委員会報告書の提出を受けて、すぐさまフィヨン首相に対して政府提出憲法改正法律案の策定を行うように求めた。これは、詳細な書簡 (lettre) を通じてなされた⁽²⁴⁾。この書簡は、2007 年 11 月 12 日付けで発せられ、同年 12 月 15 日までの法律案作成終了、翌年 2 月からの国会審議開始をタイムスケジュールとして提案した。また、広範な合意形成が必要と指摘している。

書簡では、国民と公選職にある者の間の遊離が拡大しており、国民は、効果的な国家 (un Etat efficace)、模範的な共和国 (une République exemplaire)、完全な民主制 (une démocratie irréprochable) を求めているとして、統治機構改革・憲法改正の目的を明らかにしている。更に、バラデュール委員会報告書は、大部分は実現されるべきものとした上で、報告書におおよそ沿う形で、自らの統治機構改革・憲法改正の考え方を述べている。しかし、バラデュール委員会報告書に異議を唱えている個所もあり、次の諸点を指摘している。後に策定される政府提出憲法改正法律案では、これらの諸点については、原則としてサルコジ大統領の書簡に従っている⁽²⁵⁾。

① 報告書の提案の形での第 5、20、21 条

⁽²³⁾ “Les mesures Balladur pour rééquilibrer les pouvoirs,” *Le Monde*, 27 octobre 2007, p.10.

⁽²⁴⁾ 書簡はバラデュール委員会ホームページに掲載される。

〈<http://www.comite-constitutionnel.fr/actualites/?id=50&page=1>〉

⁽²⁵⁾ ④については、結局、選挙法典の改正が国会に提出されないことになり、バラデュール委員会報告書の「国会議員の地方選挙職に関する兼職禁止強化」という提案は実現しなかった。

の改正（半大統領制の改善）は、大統領と首相の権限が分離し過ぎるため好ましくない。ただし、国防に関する権限は、決定過程におけるセキュリティー、迅速さ等が求められるため、分離・明確化する必要がある。

- ② 大統領の任期は、連続2期までとすべきである。
- ③ 「49-3」の議事手続き⁽²⁶⁾の制限では、会期又は議会期ごとに適用回数制限を設ける案、政府側が国会で絶対多数を占めていない場合に適用を限る案も、同時に検討すべきである。
- ④ 国会議員の地方選挙職に関する兼職禁止が絶対に必要と断言はできない。国会欠席への制裁の強化、兼職を行わない議員への追加的事務の付与なども併せて検討すべきである。
- ⑤ 具体的案件に係る違憲審査では、必ず CONSEILYU・DETA（國務院）又は破棄院という予備的スクリーニングを通すべきである。
- ⑥ 多元主義の保護については、憲法以外の分野も視野に入れた包括的検討が必要である。多元主義評議会の設置については、問題点がある。

II 政府提出憲法改正法律案の策定と採択

1 改正法律案の策定

サルコジ大統領の統治機構改革の強い意向を受けて、フィヨン首相は、主要な政治勢力の意見を考慮しつつ、広範な合意形成が可能と思われる統治機構改革案の策定を急いだ。そして、2008年3月19日までに政府提出憲法改正法律案の草案の取りまとめを終えた。翌20日に、内容の適否について諮問を行う趣旨で、CONSEILYU・DETA（國務院）に対して同案を提出した。しかし、改正法律案の速やかな国会提出という憲法改正作業の進行に配慮し、CONSEILYU・DETAの公的な意見（答申）は発表されなかった⁽²⁷⁾。サルコジ大統領の当初のタイムスケジュールでは、2007年12月15日までの法案作成終了を目指していたので、それより遅れて憲法改正作業は進行していた。これには、2008年3月に統一地方選挙があり、国会もこの時期に合わせて休会になるという実務上の空白期間が存在したことも影響している。その後、2008年4月23日に政府提出憲法改正法律案⁽²⁸⁾が、閣議決定⁽²⁹⁾され、同日にサルコジ大統領から国民議会に提出された。

同案は、前述の2007年11月12日付け大統領書簡を受けて策定されている。概ね、前述のバラデュール委員会報告書の改正提案を受け継いでいるが、大統領書簡を優先し同委員会報告

(26) 前掲注(9)参照。

(27) 同年5月5日に、CONSEILYU・DETA（國務院）副院長に対する国民議会の憲法的法律・法律・共和国一般行政に関する委員会によるヒアリングが行われ、その結果はCONSEILYU・DETAから公表されている。副院長の発言が、すなわちCONSEILYU・DETAの公的な意見という訳ではないが、CONSEILYU・DETAの立場を類推するには参考になろう。副院長は、政府提出憲法改正法律案の中の第39条、第61条の1についてのみ取り上げ、これらの改正箇所はCONSEILYU・DETAの事務に関する規定であるため、実務・手続き上の論点などを指摘している。しかし、改正箇所自体が不相当であるとの発言は行っていない。

“Audition du Vice-président par la Commission des lois de l’Assemblée nationale,” 5 Mai 2008, CONSEILYU・DETAホームページ〈http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/index_ac_dis.shtml〉〈http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/discours_vp/jean-Marc-sauve-Audition_Assemblee-nationale-5-mai-2008.pdf〉

(28) Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, n° 820, déposé le 23 avril 2008.

(29) 閣議（Conseil des ministres）は、大統領が主宰する大臣会議である。

書と異なる部分も見られる。一方、現職国会議員等から多くの反発が予想される次の2つの改正も、見送られることになった。すなわち、①国会議員の地方選挙職に関する兼職禁止の強化、②国民議会選挙における比例代表選挙の部分の創設、である。これらは、バラデュール委員会報告書で選挙法典の改正が提案されたものであった。反発を回避するために、大統領書簡よりも更に現実路線を打ち出したものと言えよう。

このように2008年4月の段階で、統治機構改革は、選挙法典等の改正を伴わず、憲法改正1本に絞られることになった。

2 改正法律案の審議・採択

政府提出憲法改正法律案は、国民議会では、憲法的法律・法律・共和国一般行政に関する委員会に付託がなされ審査を受けた。国民議会本会議で最終的可決がなされたのは、第2読会⁽³⁰⁾においてであり、2008年7月9日であった。また、送付を受けた元老院では、憲法的法律・法律・普通選挙・命令・一般行政に関する委員会に付託がなされ審査が行われた。元老院本会議で最終的可決がなされたのは、第2読会においてであり、同年7月16日であった。政府提出憲法改正法律案は、内容的には、提出時のものがおおよそ採択されたとと言えるが、第2読会で

両議院が可決していることから分かるように、審議の過程で若干の修正が入っている。

この後、憲法第89条第3項の規定に従って、両院可決後の政府提出憲法改正法律案は、憲法改正のための両院合同会議に提出され、採決がなされ最終的承認が得られた。同年7月21日のことであった⁽³¹⁾。なお、同第2項によれば、両院合同会議ではなく、憲法改正国民投票で最終的承認を得る方法もあった。しかし、早い段階から政府は、両院合同会議で最終的承認を得る方法を採用する考えであったと推測されている⁽³²⁾。国会で採択された政府提出憲法改正法律案は、7月23日に大統領により審署され、第5共和制の諸制度の近代化に関する2008年7月23日憲法的法律第2008-724号⁽³³⁾となり、翌日に官報に掲載され公布された。この憲法的法律の施行日は一律ではなく、条項により3通りに分かれている。すなわち、①2008年7月24日、②2009年3月1日、③関連する組織法律又は法律に定める要件下で施行、の3通りである。

3 改正法律案の採決の結果

(1) 各政党の動向

(i) 与党

与党の国民運動連合(UMP)は、当然ながら賛成に回る議員がほとんどであった。サルコ

⁽³⁰⁾ 「読会」はフランス語では lecture。審議会とも訳される。1つの議院における審議・議決の一連の過程を1単位とする概念で、英国の読会(reading)と異なる。

⁽³¹⁾ 場所は、ベルサイユ宮殿で行われた。両院合同会議は、国民議会(ブルボン宮殿)、元老院(リュクサンブール宮殿)の議場ではなく、ベルサイユ宮殿の両院合同会議場で行われる。ベルサイユ宮殿には、国民議会付属の議会博物館があり、同博物館内の会議場が両院合同会議場である。『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』衆議院、2006、p.325。

⁽³²⁾ “Le projet examiné en première lecture avant les municipales,” *Le Monde*, 31 octobre 2007, p.12; “Le Sénat barricadé dans la Cité interdite,” *Le Monde*, 12 juillet 2008, p.2.

現行の第5共和制憲法は、今回を含めて24回改正されている。手続き上、第89条第2項に定める国民投票により最終的承認が与えられたのは、2000年10月2日の改正だけである。この他に、国民投票を実施して改正が行われた事例は、第11条に定める国民投票が実施された1962年11月6日の改正が1回だけ存在する。

今回の憲法改正について国民投票を実施すべきか否かという点については、国民投票を求める論調はほとんど見られなかった。ただし、国民投票に一定の意義を認める論調、民主的な手続きである国民投票を実施すべきであるとする論調も一部に存在し、いずれも革新的立場からの主張であった。

⁽³³⁾ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

ジ大統領の統治機構の改革路線を承認する立場であった。しかも、バラデュール委員会報告書の中で、特に与党議員からの反対が根強かった選挙制度改革（国民議会選挙での比例代表制の部分的導入、元老院選挙における人口比例性の重視）、国会議員の地方選挙職に関する兼職禁止の強化という2種類の提案については、選挙法典改正も提案されず、かつ憲法改正法律案にも盛り込まれなかったため、広範な支持を得ることができた。しかし、サルコジ大統領へ反感を持つ者、第4共和制時代のような政治的停滞の再現を懸念する者、野党の権利の過剰な保障に反対する者などがおり、全員の賛成を得ることはできなかった。

一方、小政党ではあるが政府に閣僚を送っている急進党（Rad）は、政治的立場が中道右派とされ、多くの議員が賛成に回った。

(ii) 左派政党

野党の社会党（PS）、フランス共産党（PCF）、緑の党（Verts）は、反対であった。左派政党は、国民議会・元老院の選挙制度改革を実現し、より比例度の高い代表制を確保すること、また国会議員の地方選挙職の兼職禁止強化などを求めてきたため、これらの改革が落とされた憲法改正法律案は、受け入れられなかった。とりわけ元老院は、農村部の保守層を手厚く代表しているという現状があるため、元老院の選挙制度改革なしには、統治機構の改革もあり得なかった。また、大統領中心主義が、国会に信任を置く首相を軽視することにつながり、国会に対する政府の責任が曖昧になることを懸念した。更に、オランド社会党第一書記は、国民投票制度の拡大が、保守勢力に悪用される可能性があることを指摘した。

しかし、大統領の多選制限、国会の機能強化、

⁽³⁴⁾ 大統領の多選制限は、社会党のミッテラン候補が、1981年大統領選挙の公約の1つに含めていた。国会の機能強化は、2007年大統領選挙における社会党のロワイヤル候補の公約にも見られる。国民発案による国民投票制度の創設、憲法院への付託権者の国民への拡大は、社会党のミッテラン大統領（1981-1995年在任）が、各々1984年、1990年に憲法改正を提案したものであったが、実現に至らなかった事例である。

⁽³⁵⁾ “Le PS pointe l'étroitesse du score et s'en prend à Lang,” *Le Figaro*, 22 juillet 2008, p.4.

⁽³⁶⁾ III 2 (3) 国民投票制度の拡充（第11条）を参照。

国民発案による国民投票制度の創設、憲法院への付託権者の国民への拡大について、社会党自身が以前に主張していた経緯があり⁽³⁴⁾、社会党の主張と今回の憲法改正法律案の隔たりは実際には小さかったと見る立場も存在している。この立場によれば、社会党の反対は、サルコジ大統領個人に対する反発の意味合いが大きかったとされている⁽³⁵⁾。

左派急進党（PRG）は、政治的立場が中道左派とされているが、多くが賛成に回った。与党の説得工作が功を奏した結果と考えられている。このような左派急進党の行動に対して、他の左派政党からは、強い批判も出された。

(iii) 中道政党

中道政党は、概して賛成の立場であった。

新中道（NC）は、政治的立場が中道右派とされ、2007年大統領選挙でもサルコジ候補を支持したため、与党に近い立場にあったと言える。フィヨン首相と同党幹部の間に、憲法第11条第3～6項の改正（国民投票制度の拡充）に関する妥協が成立した事情もあり⁽³⁶⁾、同党議員は、多くが賛成であった。民主運動（MoDem）の多くの議員も最終的に賛成に回ったが、バイル党首らの一部の議員が反対に回った。バイル党首は、サルコジ大統領の進める諸政策に明確に反対の立場を表明しており、その意向に沿った対応であったと考えられる。

(2) 採決結果

与党の会派である国民運動連合（UMP）は、国民議会（総定数577議席、欠員1）で317議席（55%）、元老院（総定数331議席、欠員1）で159議席（48.2%）を占めていた。両院合同会議での最終的承認には、5分の3（60%）以上の賛成が必要であり、この承認が得られるか否かは、

厳しい情勢であった。

国民議会（第1読会）では、賛成票が有効投票数の57.7%を占めた。国民運動連合会派（UMP）から、反対票13、保留票5、不投票1が出たものの、他会派・無所属からの賛成票を得て（新中道会派 [NC] から17、無所属から2、社会主義・急進・市民・左翼系無所属会派 [SRC] から1）、与党会派の議席占有率を上回る賛成率を得た。しかし、60%に至ることはなかった。国民議会（第2読会）では、投票以外の方法で可決されたため⁽³⁷⁾、具体的な賛成率は不明である。

一方、元老院（第1読会）では、賛成票が有効投票数の57.4%を占めた。国民運動連合会派（UMP）から、反対票2、不投票2が出たものの、他会派・無所属からの賛成票を得て（欧州民主社会連合会派 [RDSE] から8、無所属から3）、与党会派の議席占有率をかなり上回る賛成率を得た。なお、中道会派の中道連合 = フランス民主連合会派 (UC-UDF) は全員が保留票を投じた。元老院（第2読会）では、賛成票が有効投票数の56.4%を占めた。国民運動連合会派（UMP）から、反対票2、保留票3、不投票1が出たものの、他会派・無所属からの賛成票を得て（欧州民主社会連合会派 [RDSE] から7、無所属から2）、与党会派の議席占有率をかなり上回る賛成率を得た。なお、中道連合 = フランス民主連合会派 (UC-UDF) の投票行動は第1読会と同じであった。

両院合同会議の最終的承認に関する採決結果⁽³⁸⁾は、次の通りであった。有効投票数896、賛成票539、反対票357で、賛成率60.2%。可決となる最少賛成票数538を1票上回るという僅差の可決であった。国民運動連合会派 (UMP) から、反対票7、保留票1が出たものの、他会派・無所属から71という大量の賛成票を得て、可決に持ち込んだ。他会派・無所属からの賛成票の内訳は、社会主義・急進・市民・左翼系無所属会派 [SRC] から10、欧州民主社会連合会派 [RDSE] から11、と左派会派から賛成票を増やした。中道会派についても、新中道 (NC) から23、中道連合 = フランス民主連合会派 (UC-UDF) から24、と賛成票を大幅に増やした。無所属からの賛成票は3であった。

両院合同会議の採決が2008年7月21日であり、その直前の元老院第2読会の採決が2008年7月16日であったことを考えると、僅か4日間を空けての急展開であったと言えよう。この間、サルコジ大統領を筆頭に与党側が激しい説得工作を行い、票読みは最後までもつれると言う状況であった。両院合同会議を舞台にした説得工作としては、第5共和制において最大のエネルギーと資金が使われた説得工作であったと評する新聞もある。この過程では、議院規則等の憲法以外の分野での譲歩を与党側が示すなどの妥協点の模索が行われただけでなく、ある種の圧力も用いられたとも報道されている⁽³⁹⁾。

⁽³⁷⁾ 発声、挙手等の方法で、自明に賛成多数と判断されたと考えられる。

⁽³⁸⁾ 採決の方式：両院合同会議での採決は、電子投票箱を用いて行われた。すなわち、投票者は、名前のアルファベット順に、磁気付きクレジットカードの形態の投票カードを電子投票箱に投じ、その際、白カードは賛成、青カードは反対、赤カードは保留を表した。白・青・赤は、国旗に見られるようにフランス共和国を象徴する色であった。電子投票箱には光学式読取装置が取り付けられており、投票カードが投函された時に電子的に色別（賛成・反対・保留別）の数量が読み取られる仕組みになっていた。通例、電子投票箱を使用し、かつ賛否が接戦になった場合は、手作業による集計を電子的集計の後で重ねて行うことになっており、今回も手作業による集計も併せて行った。なお、投票は記名式（誰がどのような投票を行ったか記録される方式）で行われ、代理投票も認められた。代理投票の場合は、（実際に投票する者ではなく）代理を依頼した者の名前で投票したことになる。“La réforme des institutions a été adoptée à une voix près,” *Les Echos*, 21 juillet 2008 (Factiva.com database より) ; “LE DÉROULEMENT DU CONGRÈS,” *Le Monde*, 22 juillet 2008, p.9.

⁽³⁹⁾ “La semaine où chacun a été sommé de choisir son camp,” *Le Monde*, 22 juillet 2008, p.9; “Sarkozy à l’heure des comptes,” *Liberation*, 21 juillet 2008, p.1.

Ⅲ 成立した憲法改正の概要

1 特徴

サルコジ大統領の進めた統治機構改革は、2008年の段階では、憲法改正という形で収束した。バラデュール委員会が提案した選挙法典の改正については、現段階では行われていない。その憲法改正は、非常に広範にわたり、第5共和制下で最大のものとなった。①国の統治機構については、立法・行政・司法の三権のすべてにわたる改正であり、国家統治機構の大幅な変更が行われた。一方、②地方制度に関する憲法改正は、ほとんど行われていない⁽⁴⁰⁾。③外交面では、欧州連合(EU)との関係に関する改正、フランス語圏に関する改正と、部分的改正が行われている。

2 改正憲法の諸条項の概要⁽⁴¹⁾

(1) 基本理念・主権

(i) 男女の平等参画(第1条)

既に1999年7月8日の憲法改正により、男女の平等参画条項は憲法第3条第5項として採用されていたが、今改正で、基本理念に当たる第1条に規定が「格上げ」になった。更に、選挙職だけでなく、新たに「職業的・社会的要職」についても男女の平等参画を規定した。「職業的・社会的要職」とは、例えば、司法官職高等

評議会の構成員、公的又は私的な法人の経営機関の構成員、選抜試験の考査委員などが想定されている。今後、これらの職に関し、女性の人数比に配慮した選任(例えばクォータ制の採用)が進むと考えられる。

なお、この改正は、元老院(第1読会)で修正が入り、挿入されたものである。

(ii) 多元主義的な意見表明の保障(第4条第3項)

意見の多様性・多元主義(pluralisme)を前提にした民主政治は、フランス政治の特徴の一つである。憲法院も、意見の表明における多元主義の保障は、自由と権利及び国家主権の保障にとって本質的に重要な要素となると判断している⁽⁴²⁾。バラデュール委員会報告書では、前述のとおり、具体的に多元主義評議会という機関の設置を提案していたが、改正後の第4条第3項では、多元主義的な意見表明の保障、政党及び政治団体の公平な参加の保障を規定するにとどめている。政党への公的資金の給付における公平性の保障、テレビ等のコミュニケーション手段へのアクセスの公平性の保障などが、具体的なテーマとなろう。本規定が、国民議会選挙における比例代表制の導入に結び付くことを期待する者もあるが、結び付くか否かは未知数である⁽⁴³⁾。

なお、当初の政府提出憲法改正法律案は、多元主義に関する規定を一切含まない改正案で

(40) 地方制度改革は、現在検討が進んでいる。地方公共団体の改革に関する委員会(Comité pour la réforme des collectivités locales)が設けられ、2009年3月5日に、20項目の具体的提案を含んだ同委員会報告書「決定すべき時である(Rapport au Président de la République « Il est temps de décider »)」が大統領に提出された。この報告書は、行政・選挙・財政の各制度にわたる広範な改革を目指している。同委員会の委員長は、エドアル・バラデュール元首相であり、同委員会も又、バラデュール委員会と称される。“IL EST TEMPS DE DECIDER,” 同委員会ホームページ(<http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/actualites/?id=77>) ; 「バラデュール委員会が地方自治改革案を提示—州の統廃合やグラン・パリの創設を盛り込む(フランス)」『日刊通商弘報』2009.3.27(JETRO データベースより)。

(41) 本項は、主として François Luchaire et al., *La Constitution de la République française: Analyses et commentaires*, 3e ed., Paris: Economica, 2009 とバラデュール委員会報告書 前掲注(15) によって解説を行った。邦語の参考文献としては、鈴木尊紘「立法情報 フランス 第5共和国憲法の改正」『外国の立法(月刊版)』237-1号, 2008.10, pp.8-9; 南野森「フランス—2008年7月の憲法改正について」『法律時報』81巻4号, 2009.4, pp.92-100; 曾我部真裕「(立法紹介) 2008年の憲法改正」『日仏法学』25号(2009年近刊)が存在する。

(42) Décision n°1984-181 DC du 10 octobre 1984; Décision n°1986-217 DC du 18 septembre 1986 など。

(43) “Sarkozy à l’heure des comptes,” *op.cit.* (39)

あった。しかし、元老院（第1読会）、国民議会（第2読会）と続けて修正が入り、改正条項が確定した。同時に、「メディアの多元主義」（第34条第1項）という文言も挿入されることになった。

(2) 大統領制の改革

(i) 大統領の多選制限（第6条第2項）

多選制限は、国民の選挙権・被選挙権に対して一定の制約になるため、その導入には十分な検討が必要なテーマと言えよう。バラデュール委員会は、その点に配慮し、敢えて多選制限の導入を求めなかった。しかし、サルコジ大統領の強い意向で、本規定（連続2期まで）が挿入されることになった。サルコジ大統領は、憲法は、政治的要職にある者が保身に走るのではなく、現実に関わることを推進するという役割を果たすべきであるとの考えを示しており⁽⁴⁴⁾、この趣旨での改正である。

(ii) 大統領の任命に関する国会の常任委員会による拒否権の創設（第13条第5項）

第13条第3項に定める官職（コンセイユ・デタ〔国務院〕評定官、賞勲局長、大使及び特使、会計検査院主任検査官、知事、第74条に規定される地方公共団体及びニューカレドニアにおける国の代表⁽⁴⁵⁾、将官、大学区長、並びに中央行政省庁の長）を除いて、大統領任命の一定の役職者について、両議院の所管の常任委員会が、両委員会の表決数を合わせて5分の3以上の反対を示す場合には任命を行うことができないと規定された。また、任命に先立って、所管の常任委員会の公的な意見が明らかにされると規定された。なお、第13条第3項に定める官職の任命については、憲法第20条第2項に定められる、政府の「行政及び軍事を司る」任務に当たるものと考えられるため、拒否権・公的な意見を与える対象か

ら排除されている。

バラデュール委員会報告書では、具体的には、フランス（中央）銀行総裁・副総裁、預金供託金庫総裁、視聴覚高等評議会評議員、児童擁護官など数十の役職が、第13条第5項の対象になると想定されている。また、今改正で、憲法院の構成員（第56条第1項）、司法官職高等評議会の有識者である構成員（第65条第2項）、権利擁護官（第71条の1第4項）についても、その任命において、第13条第5項の対象になると規定された。

なお、「5分の3以上」という具体的表決数は、国民議会（第1読会）で修正が入り、挿入されたものである。

(iii) 大統領の国会（両院合同会議）における声明の創設（第18条第2項）

フランスでは、過去100年以上にわたって、大統領が国会で直接に声明（発言）を発することは認められてこなかった。これは、大統領と国会の関係が厳格な分離主義（*conception étroite de la séparation des pouvoirs*）⁽⁴⁶⁾に基づいていることを表している。この点で、従来のフランスの大統領制は、大統領が国会で演説を行うことが認められているアメリカの制度と、性格を異にしていた。今改正で、大統領は自らの政策を国会（両院合同会議）で直接に訴えることができるようになった。大統領が執政府のトップとして、首相を介さずに直接に国会に対して発言できるという制度は、執政府内で大統領の地位を高める効果を持つと期待されている。しかし、単に発言を行うだけで、実際の権限行使ではないため、その効果に疑問を持つ立場も存在する。

今改正で、声明を発する場所が、「両院合同会議」となっている点については、国会審議の過程で決定されたものである。すなわち、当初

(44) 2007年11月12日付けのサルコジ大統領のフィヨン首相宛て書簡で示される。前掲注(24)参照。

(45) 例：ニューカレドニアの共和国高等弁務官（Haut-Commissaire de la République）。

(46) バラデュール委員会報告書 前掲注(15), p.14.

の政府提出憲法改正法律案は、両院合同会議、又は両院のうちの1つ若しくは他の議院（すなわち国民議会若しくは元老院）において大統領が声明を発することができる」と規定していた。しかし、国民議会（第1読会）で、両院合同会議だけに一本化された。これは、大統領が国民議会において声明を発するという行為が、首相が国民議会に対する責任を有するという統治機構を弱めて、あたかも大統領が国民議会に対して責任を負うような印象を与えかねないことを懸念する勢力との妥協を図ったものであった。

また、大統領と首相の権限関係の整理というテーマについて、当初の政府提出憲法改正法律案は、国防分野においては、大統領が第15条で認められた権限に基づき行った決定を、首相が実施すると規定し、大統領による国防上の意思決定を明確化していた。しかし、国民議会（第1読会）で当該箇所が、削除された。これにより、バラデュール委員会が提案した大統領と首相の権限関係の整理に関する憲法改正は、すべて採用されないことになり、大統領の権限強化について、国会における声明の創設だけが残ることになった。第5共和制の半大統領制を改善し、大統領の権限と責任を強化しようとする試みは、この面では十分には実現しなかった。このことは、大統領を強化する改革への反発が根強いことを表している。

(3) 国民投票制度の拡充（第11条）

フランスは、フランス革命以来28回の国民投票を実施しており、国民投票の経験が豊富な国である。第5共和制下の国民投票の特徴は、

大統領・政府がその実施を十分にコントロールしているという点にあるとされている。すなわち、実施の有無を大統領・政府が自由に、自己の都合に合わせて決定する傾向にあったと指摘されている⁽⁴⁷⁾。

今回の第11条の改正は、国民投票という直接民主制の要素の拡充を図るものである。具体的には、国民発案（イニシアティブ）による国民投票の一種を採用した。これは、従来からの「上からの国民投票⁽⁴⁸⁾」に加えて、「下からの国民投票⁽⁴⁹⁾」の制度も入れたものと言える。国民投票の発案の要件については、選挙人名簿に登録された選挙人の10分の1以上に支持され、かつ国会議員の5分の1以上によって起こされる発議（国会への発議）が必要と規定されている⁽⁵⁰⁾。発議された案件は、議員提出法律案の形をとっており、国会審議後、国民投票に付託される。もし、国会が審議をしない場合は、大統領が国民投票に付託する。この場合、大統領には国民投票に付託しないという裁量権限は与えられていない⁽⁵¹⁾。発案の要件で、国会議員が手続き上、加味されているのは、署名だけによる国民発案である場合は、署名の正当性・正確性の面で疑義が生じる等の欠点も考えられるため、国会議員を手続き上、署名に組み合わせたためである。また、何度も繰り返して同一問題が国民投票にかけられるのではないかという懸念を排除するために、国民発案型国民投票で採択されなかった問題については、投票日から2年間は、新たな国民発案型国民投票を発議できないという制限規定が設けられている。同時に、公布後1年未満の法律の規定について、

(47) 福井康佐『国民投票制』信山社、2007、pp.160、176。

(48) 政府又は国会等の提案する国民投票。「上から」「下から」の分類は、同上、p.17参照。

(49) 署名の提出等を要件とする国民主導型の国民投票。

(50) 必要とされる選挙人・国会議員の割合は、ミッテラン政権時代に設置された「憲法改正に関する諮問委員会（通称、ヴェデル委員会 le comité Vedel）」の報告書で提案された割合と同じである。この割合は、国会少数派の側からの国民投票発案という観点からは、発案がし易い要件であると評される。福岡英明『現代フランス議会制の研究』信山社出版、2001、pp.258-260、268-269。

(51) François Luchaire et al., *op.cit.* (41), p.415。

その廃止を対象にすることができないという制限規定も設けられている。

なお、この改正は、当初の政府提出憲法改正法律案には存在しなかった。しかし、フィヨン首相と新中道（NC、中道政党）の幹部の間に妥協が成立し、与党側が、規定の追加に同意した結果、修正がなされ、創設されたものである⁽⁵²⁾。

(4) 国会改革

今改正の柱の一つは、国会改革であり、主として国会の機能強化を目指す改正条項が、数多く組み込まれている。第5共和制は、ドゴール元大統領を中心にして作られた制度で、不安定な政治状況を作り出した第4共和制の反省に立ち、大統領の優位と国会の権限の制限を、大きな特色としていた。しかし、第5共和制成立から約半世紀が経過した現在、諸外国の事例にも学び、国会の役割をより重視した統治機構への変革が求められ、今回の大規模な国会改革に至ったのである。以下、主要な改正条項を列挙する。

(i) 国会の機能として、政府の行為の監視、公共政策の評価を明示（第24条第1項）

改正前は、国会の機能・任務に関する特別の条項がなかったものを、国会の章の冒頭にそれを配し、かつ立法機能以外に、政府の行為の監視、公共政策の評価という新たな機能・任務を明示することとした。

(ii) 国民議会議員数、元老院議員数の上限の設定（第24条第3、4項）

国民議会議員数、元老院議員数ともに、第5共和制を通じて増加する傾向にあった。例外は、各議院の海外の領土選出議員数であり、海外の領土の独立等に伴い、その人数は減少してきている。国民議会議員数は、1958年当初、465

議席（他に海外の領土選出議席114）であったが、現在、555議席（他に海外の領土選出議席22）である。元老院定数は、1959年当初、255議席（他に海外の領土選出議席等52）であったが、現在、312議席（他に海外の領土選出議席等31）である。今改正により、（海外の領土選出議席等を合わせて）国民議会議員数は577議席以下、元老院定数は348議席以下になる。

(iii) 国民議会における在外フランス人代表の導入（第24条第5項）

従来、元老院にのみ認められてきた在外フランス人代表の議席を、国民議会にも認めることとした。

(iv) 国民議会選挙の選挙区画定・両院の選挙での議席配分に関する独立委員会の創設（第25条第3項）

選挙区画定、定数配分は、国会が決定する性質のものであり、それ故、1票の格差・議員定数不均衡の是正が、なかなか進まなかった。また、現状の格差や不均衡に対する評価、是正の程度に関する認識も、論者により差異が見られる。今改正で、第三者機関（独立委員会）を設置し、その機関が公的な意見により裁定することが定められた。

憲法25条に規定する委員会及び国民議会議員選出に関する2009年1月13日法律第2009-39号が、その後制定され、独立委員会は、大統領、国民議会議長及び元老院議長が任命する者が各々1名、並びにコンセイユ・デタ（國務院）、破棄院及び会計検査院の構成員から1名ずつ、合計6名から構成されると、具体的組織が決定された。また同法律によれば、委員は、6年の任期で再任されず、半数が3年毎に改められる。委員長は、大統領任命の委員が就任する。委員会は、関連の法令案（選挙区画定法案等）の検討のために同法令案を付託され、2か月以内に官報に公的な意見を発表し、それをもって

⁽⁵²⁾ “Fillon d'accord pour le référendum d'initiative populaire, selon le NC,” *Agence France Presse*, 21 mai 2008 (Factiva.com database より)

裁定とするとされている。委員は、検討過程における、委員会内の討論・投票・文書の内容について、外部に明らかにしないことが求められている。

(v) 公共財政の複数年にわたる方針の法定化・会計均衡目標の導入（第34条第7項）

法律で規定すべき事項として、公共財政の複数年にわたる方針が計画化法律で定められること、及びその方針が会計均衡の目標に位置づけられることが、新たに規定された。単年度ごとの歳出が、結果として、いたずらに増大していくことに歯止めを掛ける狙いがある。これは、財政収支の均衡の実現を視野に入れるものである。この規定に従い、2009年から2012年までの公共財政の計画化に関する2009年2月9日法律第2009-135号が制定された。この法律により、2009年から2012年の各年ごとの財政規模、負債の占める割合などが定められた。

(vi) 決議の導入（第34条の1）

第5共和制下では、国会がいたずらに政府を拘束することがないように、一部の例外を除き、国会が決議を採択することを認めてこなかった。これは、第4共和制下で、決議が、政府の安定を損ねる形で用いられたことへの反省に基づいている。しかし、法律の無用な増大を防ぐため、法律の形式にするまでもない程度の案件につき、各議院の意見表明の手段として、決議の制度を容認することは有用であると考えられ、その導入がなされた。ただし、政府の責任を問う性質のものであるか、又は政府に対する命令を含むと政府が判断する場合は、当該決議の提案は国会によって受理されない旨、規定されており、政府が不安定になるというマイナス面が発生しないように配慮している。

(vii) 政府の軍事力介入決定に関する国会への通知と承認（第35条第2、3、4項）

従来は、宣戦に関する国会の承認が規定さ

れるにとどまっていた。しかし、近年、宣戦布告を伴わない軍事力の介入が増加し、かつその介入が国家の重要案件であるというケースもあり、そのような事例に対する国会の関与の手続きを定めた。介入開始から3日以内の国会への通知、4か月を超える場合の国会承認の必要性を規定した。

この規定が導入される背景には、湾岸戦争（1991年）、NATOのユーゴスラビア空爆（アライド・フォース作戦、1999年）にフランスが参加した際に、国会が十分な関与を行えなかったことに対する反省が存在している。湾岸戦争は、フランスとイラクの間の宣戦布告に基づく戦争ではなく、国連安全保障理事会の決議678（対イラク武力行使容認決議）に基づく武力行使であったため、国会の承認が必要なく、政府の権限内の行為であった。ただし実際には、憲法第49条の規定に基づき、事実上の国会の承認が与えられることになった⁽⁵³⁾。一方、アライド・フォース作戦の際には、大統領から国会に対する正式な通知がなされることもなく、国会の承認行為は一切なされなかった。これらの事例は、国会の機能不全の一例と捉えられた。

なお、当初の政府提出憲法改正法律案は、「速やかに」介入につき国会へ通知すると規定していた。しかし、国民議会（第1読会）と元老院（第1読会）で続けて修正が入り、介入開始後「3日以内」に通知すると規定し、期限となる日数が明記されることになった。この修正は、国民議会の少数会派の要求を受け入れたものであった。

(viii) 委員会の機能強化

第5共和制では、第4共和制下の議会主義が政治の不安定を招いたとの反省から、国会の機能、とりわけ委員会の機能を事実上制限する規定が憲法に挿入されていた。しかし、国会の審議充実のため、委員会審査の重要性が認識さ

⁽⁵³⁾ 憲法第49条第1項・同第4項に基づき、国民議会・元老院での投票が実施され、事実上の国会の承認が与えられたが、これは憲法上の要請からなされた承認行為ではなかった。

れ、委員会機能の強化が図られた。次の3点が、その代表例である。①本会議における審議の対象を、原則として委員会可決の法案とする（第42条第1,2項）。②委員会の審査時間の充実（第42条第3項、第46条第2項、第89条第2項）。③常任委員会数の上限を、従来の6から8へ引き上げる（第43条第1項）。

(ix) 法律案に関する修正権の抑制

（第44条第1項）

近年、法律案の修正案の提出が頻繁に行われており、国民議会の場合で1会期で数万件に上る⁽⁵⁴⁾。これは、修正案件の過剰な増大と考えられており、修正権の行使は、組織法律の定める範囲内で、かつ議院規則の定める要件下で本会議又は委員会において行うものと規定された。具体的な抑制手段は、組織法律等によるが、バラデュール委員会報告書では、修正対象の制限、及び政府による修正案提出の制限を提案する一方で、国会議員提出の修正案につき一定の拡大を認める提案を示していた。

(x) 両院合同委員会の開催要求のための要件の緩和（第45条第2項）

従来、首相のみが、（両議院の不一致時に）両院合同委員会の開催を求めることができたが、これに加え、議員提出法律案については、共同で行動する両議院の議長も、同委員会の開催を求めることができると改正された。

(xi) 本会議の議事日程決定権の強化（第48条）

従来、国会の本会議の議事日程については、政府が大きな決定権を握っていた。これに対して、本会議の議事日程は、各議院が定めることを原則とし、ただし、4週に2週は、政府が本会議の議事日程を決定できることとした。また、政府提出財政法律案、政府提出社会保障資金調達法律案についても、政府の意向が優先することとされた。なお併せて、4週に1週は、政府

行為の監視・公共政策評価のために優先的に本会議の議事日程が組まれることとされ、決定の主体は各議院とされた。ここに、行政監視・政策評価が、本会議の議事日程上、明確化された。

(xii) 政府に有利な「49-3」の議事手続きの限定（第49条第3項）

「49-3」⁽⁵⁵⁾の手続きは、国会の軽視につながるとの意見に鑑み、その適用を大幅に制限した。本手続きの対象は、政府提出財政法律案、政府提出社会保障資金調達法律案、及びこれに加えて、1会期に1つの他の政府提出法律案又は1つの他の議員提出法律案までを対象とすることができることと規定した。

(xiii) 政府の声明の創設（第50条の1）

政府の責任が問われることがない（すなわち、政府の信任までも問うことには至らない）形態で、国会が政府の政策に対して自らの立場を明らかにする手法としては、従来、憲法第49条第4項が設けられていた。これは、政府が、元老院に対して一般政策声明に対する承認を求める権能を有するという条項であった。今改正で、政府が、国民議会又は元老院で一定の主題（すなわち政策）に関して声明を行い、同院はそれに関する討論を行い、かつ政府が求める場合はその主題に関して同院の投票が行われるという条項が挿入された。この手続きは、政府主導で開始されることができるとは、一方で会派の要求に基づき開始されるという手順も盛り込まれている。この改正は、政府の政策に対する国会の意思表示を行う手続きを拡充したものである。しかし、政府の信任までも問うには至らないことが憲法上明示されるものの、実際の運用の事例によっては政治的な意味が過度に大きくなり、事実上政府の責任を問うことと同じ効果を生じさせる可能性を指摘する論調もある。

(xiv) 会派の権利、野党会派・少数会派の特別な

⁽⁵⁴⁾ 通常会期の場合、10月に始まり翌年6月に終了し、その間に最大で120日開会できる（憲法第28条第1,2項）。バラデュール委員会報告書 前掲注(15), p.41では、2002～2003年会期の場合で32,475件(国民議会)、9,250件(元老院)と例示している。

⁽⁵⁵⁾ 前掲注(9)参照。

権利の明示（第51条の1）

議会制民主主義が、国民から十分な信頼を得るためには、国民各界・各層の意見が十分に国会に反映される必要がある。そのためには、国会の多数派、反対派や少数派それぞれに、十分な配慮がなされるべきである。今改正では、会派の権利、とりわけ野党会派・少数会派の特別な権利の保障が、憲法上明記されることになった。野党会派・少数会派の特別な権利とは、憲法上、具体化されていないが、バラデュール委員会報告書では、①常任委員会の委員長職の（会派ごとの）比例配分、②調査特別委員会における一定役職（委員長等）の野党への割当て、③発言時間の少数会派への（多数会派と）平等な割当て、④「野党の権利に関する憲章」の策定などを列挙している。

(xv) 政府の監視・政策の評価を行うための調査委員会の創設（第51条の2）

今改正で、第24条第1項に、行政監視、政策評価に関する国会の機能が明示されたことを受け、各議院に、これらの機能を果たすため情報を収集する目的の調査委員会を設置することとした。

(5) 会計検査院の機能強化（第47条の2）

従来、会計検査院の任務として、憲法に規定されていたのは、①財政法律の執行の監視に関する政府・国会の補佐、②社会保障資金調達法律の適用の監視に関する政府・国会の補佐の2点であった。今改正で、③政府の行為の監視に関する国会の補佐、④公共政策の評価に関する政府・国会の補佐、⑤公的報告を通じた市民の情報収集への貢献の3点が追加された。③、④は、第24条第1項の国会の機能強化に関する改正と対をなすものである。⑤は、市民への

情報提供であり、市民と統治機構の距離を縮めることを意図している。今改正では、英国で、会計検査院と国会の決算委員会の連携が上手くなされ行政監視に寄与している、という事例が参考にされたことは、バラデュール委員会報告書で紹介されている⁽⁵⁶⁾。

(6) 司法改革

(i) 具体的案件に係る違憲審査制の導入（第61条の1）

従来、憲法院による違憲審査制は、原則として、事前統制としての抽象的規範統制に限定され、具体的規範統制の審理は行わないことに特徴があった。また、破棄院を頂点とする通常裁判所や、コンセイユ・デタ（國務院）を頂点とする行政裁判所は、違憲審査に関与しなかった⁽⁵⁷⁾。更に、憲法院への提訴権は、統治機関（大統領、国民議会議長、元老院議長、首相など）に限定され、人権救済等の面で違憲審査機能の弱い制度と評されてきた。このような違憲審査制の改革の必要は、かねてから議論されており、今改正として結実したという経緯を持っている⁽⁵⁸⁾。

今改正は、憲法院に具体的規範統制の権限を付与している。すなわち、裁判所で係争中の訴訟の場合で、法律の規定が憲法上の権利・自由を侵害しているおそれがあるときに、コンセイユ・デタ又は破棄院を経由して問題を移送された憲法院が裁定を行うことができるようになった。コンセイユ・デタ又は破棄院を経由するのは、憲法院の裁定を仰ぐ必要のない問題を予め除外してから憲法院に移送することを意図している。

(ii) 司法官職高等評議会の民主化（第65条）

第5共和制憲法は、大統領を司法権の独立

⁽⁵⁶⁾ バラデュール委員会報告書 前掲注(15), pp.53-54.

⁽⁵⁷⁾ 諸橋邦彦『違憲審査制の論点(シリーズ憲法の論点9)』(調査資料2005-2-a)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.10-13.

⁽⁵⁸⁾ 池田晴奈「フランス憲法院の人権保障機能の再検討(上) —市民への提訴権拡大の可能性—」『同志社法学』60巻4号, 2008.9, p.51.

の保護者と規定し（第64条第1項）、この面での大統領の補佐機関として、司法官職高等評議会を設けた（第65条）。司法官職高等評議会の構成に関しては、第5共和制憲法制定当初、大統領が議長、司法大臣が副議長になり、他に大統領任命の9名の委員がいた。1993年の憲法改正で、委員（10名）中、6名が司法組織の内部選出で選ばれることになり、1名がコンセイユ・デタ（國務院）評定官からやはり内部選出で選ばれることになった。他に大統領、両院議長が各々1名を指名する有識者（合計）3名が委員となった⁽⁵⁹⁾。

今改正では、大統領が議長から外れ、司法大臣も副議長から外れた。弁護士1名が新たに委員となるとともに、他に大統領、両院議長が各々2名を指名する有識者（合計）6名が選ばれることになった。司法組織の内部選出委員6名と、コンセイユ・デタ評定官1名については変更がなかった。なお、有識者の指名に当たっては、一定の要件の下で国会の常任委員会の拒否権が認められる憲法第13条第5項の対象となった。また有識者は、立法・行政・司法機構に属さないことが指名条件になっており、学識経験者などが指名されることが予想される。今改正により、大統領の影響力が低下し、国会の影響力が増大する結果になった。

(7) 他の国家機関の改革

(i) 経済・社会評議会から経済・社会・環境評議会への改組（第69～71条）

社会、経済の分野の種々の利益を代表させる機能を果たしてきたのが、経済・社会評議会である。政府の諮問を受け、利害関係を有する者の意見を集約し政府に答申する役割を果たしてきた。労働組合、経営者団体、職業団体、消費者団体等の代表的団体からの選出により委員が決定され、加えて学識経験者も委員となっ

た⁽⁶⁰⁾。今改正で、取り扱う主題として「環境」が加えられ、公共財政に関する複数年の方針を規定する政府提出計画化法律案も諮問の対象となった。諮問の主体も、政府だけでなく国会にも拡大され、国民からの請願に基づく諮問も新たに規定された。国会・国民に対してより開かれた評議会への変革が行われた。

(ii) 人権関係のオンブズマン（権利擁護官）の創設（第71条の1）

フランスでは、子どもの擁護官（Défenseur des enfants）などの幾つかのオンブズマン機関が既に設置されているが、いずれも憲法上の機関ではない。今改正で、行政機関等との関係で人権を侵害されたという事例に対応するため、憲法上のオンブズマン機関「権利擁護官」を設置することになった。行政機関等の行為による人権救済の事例としては、法の不適切な適用、行政文書の誤り、行政の不对応、行政対応の遅滞などによる権利侵害のケースが考えられる。権利擁護官は、人権侵害の可能性のある事例について、申し立てを受け、又は自らの判断で、対応を開始する。対応の方法については、憲法では規定されず、組織法律に委ねられている。権利擁護官は、大統領により任命されるが、一定の要件の下で国会の常任委員会の拒否権が認められる憲法第13条第5項の対象となっている。

(8) 欧州連合（EU）関係の改革

EU関係の改革としては、①従来、EU及びEC（欧州共同体）で作られる諸法令案のうち、法的性格を有する規定を含むものについてだけ、義務的に国会への提出がなされていたことを改め、すべての諸法令案につき、義務的に国会へ提出することが求められることになった（第88条の4）。②国会の各議院に、欧州問題を管轄する委員会を、新たに設置することになっ

(59) 滝沢正『フランス法（3版）』三省堂、2008、pp.147-148.

(60) 同上、pp.148-149.

た（第88条の4第3項）。①、②は、EU問題に関して国会の役割を強化するものである。

また、③ EU 及び EC への他国の加盟に関する条約に関する、フランス国内の批准手続きに関して、従来、国民投票に必ず付託されることになっていたものを、国会の議決による方式も併設し、選択肢を拡張した。これにより、大統領は、国民投票によるか、国会の議決によるか、案件に応じて選択して手続きを踏むことができるようになった。例えば、将来的課題であるトルコの EU 加盟については、トルコが欧州の性格をどの程度有しているか等の点で疑問を投げ掛ける者もあり、トルコのようなケースでは国民投票に付託し国民の審判を直接的に仰ぐべきとの意見もある。

なお、国会審議の過程（国民議会〔第1読会〕）で、一定の人口規模がある国家（欧州連合の人口の5%を超える人口を有する国家）の加盟については国民投票を義務付けるという修正が一旦加えられたものの、この修正は、後の審議（元老院〔第1読会〕）で削除されている。この修正は、トルコの加盟に対する懸念が根強かった一方で、クロアチアやモンテネグロといった小国の加盟には強い懸念は見られなかったという事情が勘案されて、人口による区別条項を設けて妥協を図ったものであった。トルコの加盟に対する反対が根強いことを表す修正案であった。

(9) その他の特徴的な改正

(i) 地域語への配慮規定の創設（第75条の1）

フランスには、ブルターニュ語、バスク語、カタルーニャ語、オック語、アルザス語、コルシカ語などの多くの地域語（*langues régionales*）⁽⁶¹⁾が、存在している。この地域語は、フランス語の方言ではなく、言語学上フランス語とは別個

の言語とされている⁽⁶²⁾。しかし、地域語の公的な地位は、憲法第2条で「共和国の言語はフランス語」と規定されるため、長らく低いものであった。しかし、1990年代から（特に欧州評議会〔CE〕が、欧州地域語・少数言語憲章を1992年11月に採択して以降）地域語の地位を高める運動が盛んになり、今改正に繋がった。今後、地域語の公的地位の向上（具体的には、教育、行政、メディア、経済活動などの場での使用）がどの程度改善されるのか、注目される。

なお、この規定は、何回かの修正を経て確定したものである。すなわち、国民議会（第1読会）で第1条に挿入された後、当該挿入が元老院（第1読会）で削除されてしまった。更に、国民議会（第2読会）で第75条の1として挿入が行われ、確定した。

(ii) フランス語圏への言及（第87条）

フランス語圏（フランコフォニー）とは、フランス語を常用とする国民が多数存在する、若しくはフランス語・フランス文化に顕著な繋がりを持つ諸国又は人民を指す概念である。具体的な機関としては、フランス語圏国際機関（*Organisation Internationale de la Francophonie*〔OIF〕）が存在している。現在、56の国又は政府、14のオブザーバーが参加している。ただし必ずしも、OIFの参加メンバーの領域で、フランス語が公用語とされているとは限らず、フランスの旧植民地であった国々を中心に、それ以外にもフランスに好意的な国・政府が多数参加している。OIFは、国際連合とも緊密な連携関係を持っており、国際社会で重要な役割を果たしてきた。フランスは、外交面で欧州連合（EU）を重視すると同時に、OIFを別の柱として重視しており、それを憲法上の規定として組み込んだものである。

(61) 山下健次ほか編『フランスの人権保障—制度と理論』（立命館大学人文科学研究所研究叢書14）法律文化社、2001、pp.227-243。

(62) 地域語の特徴として、欧州地域語・少数言語憲章第1条は、公用語でない言語、公用語の方言ではない言語、移民が使用する言語ではない言語という3つの特徴を挙げている。

IV 統治機構改革の評価

今回の統治機構改革に関する評価について、主要3紙の社説・分析記事から概観してみたい⁽⁶³⁾。

全体的評価としては、今回の統治機構改革は、サルコジ大統領の進める「過去との断絶 (Rupture)」プログラムの一環と捉えることができる⁽⁶⁴⁾。また、憲法改正の成功は、サルコジ大統領に対して、(国政運営における)心理面からの明確な勝利を与える結果になり、サルコジ大統領の国家改革路線が、鼓舞されることになる⁽⁶⁴⁾。

内容面では、改正条項中、特に評価がなされているのは、国会権限の強化(第5共和制の主要な欠陥は、弱体な国会にあるとしている)、国会自身による議事日程の決定権の強化、市民の権利保護の充実、具体的案件に係る違憲審査制の導入である(ルモンド社説)。一方で、左派の求めている国会議員の地方選挙職に関する兼職禁止、元老院の選挙制度改革(人口比例性の著しい欠如の修正)という論点についても、改革すべき合理的理由があるという指摘もあった(ルモンド社説)。

国会の機能強化については、今後、大統領も国会の意向を無視した独善的な権限行使を行うことができなくなり、新しい形の権力のバランス関係が生まれ、場合によっては政府側の機能不全が生じるかもしれないと評する立場がある(フィガロ社説)。一方で、第5共和制成立から約50年が経過した現在の状況下では、第4共和制時のような政治的不安定に対する懸念は抱かれていないとして、政府の機能不全説を取

らない立場もある(リベラシオン分析記事)。

学術的立場からの分析として、リベラシオンは、アン・ルヴァデ(Ann Levađe)パリ第7大学公法学教授の見解を紹介している(リベラシオン分析記事)。同教授は、法曹界からの識者の1人として、バラデュール委員会の委員も務めた。研究者の分析の一例として、同教授の見解を以下に取り上げたい。

同教授の分析によれば、大統領制の改革については、大統領の国会における声明の創設(第18条第2項)に憲法改正がほぼ限定されており、大統領の権限強化に反対する立場からの左派政党の批判は当たらないとしている。大統領の国会における声明の創設自体についても、論議が多いものの、大統領が必ずこの声明を行わなければならないものではなく、声明が行われる場としての国会の地位を高める可能性もあるとして評価している。同教授は、首相の機能の相対的な低下に対する懸念も、当たらないものとしている。大統領と首相の関係は、憲法の規定の問題ではなく、むしろ政治的な問題、(両者の)人間関係上の問題であり、過去においても大統領は首相と協力して仕事を進めてきているとして運用面がポイントになるとの見解を示している。

また、第5共和制は、双頭の執政府という制度からなっており、大統領の直接選挙を廃止し、純粋な議院内閣制に移行するのでなければ、大統領と首相の関係の完全な整理を行うことは不可能であるが、国民は、大統領の直接選挙と双頭の執政府というあり方自体には疑問を呈していないとして抜本的改革は求められていないと分析している。

⁽⁶³⁾ 本文中の引用の記述、「ルモンド社説」「フィガロ社説」等は、以下の記事を指す。“Editorial: Pour la Constitution,” *Le Monde*, 22 juillet 2008, p.2 (ルモンド社説); Paul-Henri Du Limbert, “Versailles: la voix qui modernise la Ve République,” *Le Figaro*, 22 juillet 2008, p.15 (フィガロ社説); Laurent Joffrin, “Éditorial: Contraire,” *Liberation*, 21 juillet 2008, p.2 (リベラシオン7月21日社説); Laurent Joffrin, “Éditorial: Pavlov,” *Liberation*, 22 juillet 2008, p.2 (リベラシオン7月22日社説); “Le projet de loi a fait le choix de la continuité,” *Liberation*, 22 juillet 2008, p.4 (リベラシオン分析記事)。

⁽⁶⁴⁾ 同上

更に、同教授は、国会の機能強化の性格について、両院の議事日程の決定権の強化などに見られるように、古典的な機能の回復という形で行われていると分析している。同教授は、国会の決議に関する規定の新設についても、好意的に見ている。

最後に、憲法改正成立過程における社会党の対応には、批判が多かった。①社会党が反対をしたのは、憲法改正の内容自体に反対しているというよりも、サルコジ大統領個人に対する反対という意味合いが大きかった（フィガロ社説）、②社会党の一貫した反対戦術が、適切な妥協案作りを妨げる結果になった（ルモンド社説、リベラシオン7月21日社説）という批判が見られた。国会の機能強化と野党の立場の強化について、前進が図られるような妥協が可能であったという指摘もあった（リベラシオン7月22日社説）。しかし一方で、国会審議に対して、サルコジ大統領の過剰な介入が行われたという左派の批判に理解を示し、与党側にも問題があると指摘するものもあった（ルモンド社説）。

終わりに

2008年7月に憲法改正がなされ約1年が経過した。この間、関連の組織法律等が整備されてきており、統治機構改革の具体的姿が、更に明確になってきている。しかし、統治機構というテーマは、抽象的であり、フランス国民にとっても、さほど馴染みがある問題ではない。世論調査の結果では、41%が今回の憲法改正を評価する一方で、40%は意見なしとしている⁽⁶⁵⁾。

今回の改革は、サルコジ大統領が当初望んでいた大統領職の強化という面では不十分なものと言えよう。その意味で、国民にとってインパクトの一つが失われた改革であったかもしれない。しかし一方で、国家レベルの国民発案制（イニシアティブ）の導入、議会主義の強化、違憲審査での具体的規範統制の導入、人権オンブズマンの設置、地域語への配慮などは、フランス国内で永く議論が続けられてきた問題であるか、或いは先進的と言うに相応しい内容である。これらの改正条項が、今回行われた一度の改正手続きで憲法に取り込まれた意義は、非常に大きい。

（みわ かずひろ）

(65) 曾我部真裕「フランスの2008年憲法改正の経緯」『法学教室』338号, 2008.11, p.5.